Deutscher Bundestag **Drucksache 18/7423**

18. Wahlperiode 29.01.2016

Unterrichtung

durch das Parlamentarische Kontrollgremium

Bericht gemäß § 14 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G 10) über die Durchführung sowie Art und Umfang der Maßnahmen nach den §§ 3, 5, 7a und 8 G 10

(Berichtszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2014)

Inhaltsverzeichnis

I. Grundlagen der Berichtspflicht

Gemäß Artikel 10 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) sind das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis unverletzlich. Das Grundrecht gewährleistet die freie Entfaltung der Persönlichkeit durch einen privaten, vor der Öffentlichkeit verborgenen Austausch von Kommunikation und schützt damit zugleich die Würde des Menschen. Es begründet ein Abwehrrecht gegen die Öffnung von Briefen und die Einsichtnahme in sie sowie gegen das Abhören, die Kenntnisnahme und das Aufzeichnen des Inhalts der Telekommunikation, aber auch gegen die Erfassung ihrer Umstände, die Auswertung des Inhalts und die Nutzung gewonnener Daten. Die Kenntnisnahme des Inhalts von Briefen und das Abhören von Telefongesprächen sind ein intensiver Grundrechtseingriff, der umso schwerer wiegt, wenn der Betroffene wegen der gebotenen Heimlichkeit nicht an dem betreffenden Anordnungsverfahren beteiligt ist.

Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses dürfen gemäß Artikel 10 Absatz 2 GG nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden, das dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit zu entsprechen hat. Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden. (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004, 1 BvF 3/92 Rn. 100 bis 102). Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, dass sie dem Betroffenen nicht mitgeteilt wird und dass an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt. Eine solche Beschränkung enthält das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G 10).

Gemäß § 1 Absatz 1 Nummer 1 G 10 sind die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, der Militärische Abschirmdienst (MAD) und der Bundesnachrichtendienst (BND) berechtigt, zur Abwehr von drohenden Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes einschließlich der Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages die Telekommunikation zu überwachen und aufzuzeichnen sowie die dem Brief- oder Postgeheimnis unterliegenden Sendungen zu öffnen und einzusehen. Nummer 2 der Vorschrift regelt weitere spezifische Befugnisse des BND.

Die weiteren Voraussetzungen richten sich danach, ob Beschränkungen in Einzelfällen gemäß § 3 G 10 (sogenannte Individualmaßnahmen) oder strategische Beschränkungen nach den §§ 5 oder 8 G 10 für internationale Telekommunikationsbeziehungen vorgenommen werden sollen. Unter den Voraussetzungen des § 7a G 10 darf der BND durch Beschränkungen nach § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2, 3 und 7 erhobene personenbezogene Daten an mit nachrichtendienstlichen Aufgaben betraute ausländische öffentliche Stellen übermitteln.

Das Parlamentarische Kontrollgremium erstattet dem Deutschen Bundestag gemäß § 14 Absatz 1 Satz 2 G 10 jährlich einen Bericht über Durchführung sowie Art und Umfang der Maßnahmen nach den vorgenannten Vorschriften. Dabei sind die Geheimhaltungsgrundsätze nach § 10 Absatz 1 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz – PKGrG) zu beachten.

Seinen letzten Bericht hat das Gremium am 17. Dezember 2014 (Bundestagsdrucksache 18/3709) vorgelegt. Er erstreckte sich auf den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2013. Der vorliegende Bericht setzt diese Berichterstattung fort und umfasst den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2014.

II. Kontrolle der Beschränkungsmaßnahmen nach dem G 10

Gemäß § 1 Absatz 2 G 10 unterliegen Beschränkungsmaßnahmen, die von Behörden des Bundes durchgeführt werden, der Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium und durch eine besondere Kommission (G 10-Kommission). Werden solche Maßnahmen von Behörden der Länder durchgeführt, obliegt die Kontrolle vergleichbaren Gremien auf Länderebene. Angesichts der Bedeutung des Grundrechts aus Artikel 10 und der Schwere des jeweiligen Eingriffs tragen die Nachrichtendienste, die beteiligten Ministerien und die sie kontrollierenden Gremien im gesamten Prozess der Beantragung, Genehmigung, Durchführung, Beendigung und Mitteilung einer Beschränkungsmaßnahme und der betreffenden Erhebung, Verarbeitung, Nutzung und Übermittlung personenbezogener Daten sowie der Entscheidung über die Mitteilung an Betroffene eine hohe Verantwortung.

1. Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium

Gemäß § 1 Absatz 1 PKGrG unterliegt die Bundesregierung hinsichtlich der Tätigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV), des MAD und des BND der Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium.

Der Deutsche Bundestag wählt dessen Mitglieder gemäß § 2 Absatz 1 und 2 PKGrG zu Beginn jeder Wahlperiode aus seiner Mitte. Er bestimmt die Zahl der Mitglieder, die Zusammensetzung und die Arbeitsweise des Gremiums.

Am 16. Januar 2014 beschloss der Deutsche Bundestag für die 18. Wahlperiode ein aus neun Mitgliedern bestehendes Parlamentarisches Kontrollgremium einzusetzen und wählte die Bundestagsabgeordneten Clemens Binninger, Manfred Grund, Stephan Mayer (Altötting), Armin Schuster (Weil am Rhein) (alle CDU/CSU), Gabriele Fograscher, Michael Hartmann (Wackernheim), Burkhard Lischka (alle SPD), Dr. André Hahn (DIE LINKE.) und Hans-Christian Ströbele (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zu dessen Mitgliedern. Das Parlamentarische Kontrollgremium konstituierte sich am selben Tage und bestimmte für das Jahr 2014 Clemens Binninger, MdB (CDU/CSU) zu seinem Vorsitzenden und Dr. André Hahn, MdB (DIE LINKE.) zu seinem Stellvertreter. Der Abgeordnete Michael Hartmann (Wackernheim) (SPD) hat am 4. Juli 2014 seinen Verzicht auf die Mitgliedschaft im Parlamentarischen Kontrollgremium erklärt. Der Bundestag wählte am 9. Oktober 2014 den Abgeordneten Uli Grötsch (SPD) zu seinem Nachfolger.

Das gemäß § 10 Absatz 1 G 10 für die Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen auf Bundesebene zuständige Bundesministerium des Innern unterrichtet das Parlamentarische Kontrollgremium gemäß § 14 Absatz 1 Satz 1 G 10 in Abständen von höchstens sechs Monaten über die Durchführung des G 10. Diese Halbjahresberichte enthalten einen Überblick über Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten der im Berichtszeitraum ergriffenen Beschränkungsmaßnahmen. Die entsprechenden Berichte für das Jahr 2014 sind wesentliche Grundlage des vorliegenden Berichts.

2. Kontrolle durch die G 10-Kommission

Die G 10-Kommission besteht gemäß § 15 Absatz 1 Satz 1 G 10 aus dem Vorsitzenden, der die Befähigung zum Richteramt besitzen muss, und drei Beisitzern sowie vier stellvertretenden Mitgliedern, die an den Sitzungen mit Rede- und Fragerecht teilnehmen können. Die Mitglieder der Kommission nehmen ein öffentliches Ehrenamt wahr und werden gemäß § 15 Absatz 1 Satz 4 G 10 vom Parlamentarischen Kontrollgremium nach Anhörung der Bundesregierung für die Dauer einer Wahlperiode des Deutschen Bundestages mit der Maßgabe bestellt, dass ihre Amtszeit erst mit der Neubestimmung der Mitglieder der Kommission, spätestens jedoch drei Monate nach Ablauf der Wahlperiode endet.

Das Parlamentarische Kontrollgremium der 18. Wahlperiode bestellte am 16. Januar 2014 Andreas Schmidt (Vorsitzender), Dr. Bertold Huber (Stellvertretender Vorsitzender), Frank Hofmann und Ulrich Maurer als ordentliche sowie Dr. Wolfgang Götzer, Michael Hartmann (Wackernheim), MdB und Halina Wawzyniak, MdB als stellvertretende Mitglieder der G 10-Kommission der 18. Wahlperiode. Wolfgang Wieland wurde am 12. März 2014 als weiteres stellvertretendes Mitglied des Gremiums bestellt. Der Bundestagsabgeordnete Michael Hartmann (Wackernheim) hat am 4. Juli 2014 seinen Verzicht auf die Mitgliedschaft in der G 10-Kommission erklärt. Für ihn wurde am 17.12.2014 Burkhard Lischka, MdB (SPD) als Nachfolger bestellt.

Die Kommission tritt gemäß § 15 Absatz 4 Satz 1 G 10 mindestens einmal im Monat zusammen. Ihre Mitglieder sind gemäß § 15 Absatz 1 Satz 3 G 10 in ihrer Amtsführung unabhängig und Weisungen nicht unterworfen. Gemäß Absatz 5 der Vorschrift entscheidet die Kommission von Amts wegen oder auf Grund von Beschwerden über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von Beschränkungsmaßnahmen. Die Kontrollbefugnis der Kommission erstreckt sich auf die gesamte Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der nach dem G 10 erlangten personenbezogenen Daten durch Nachrichtendienste des Bundes einschließlich der Entscheidung über die Mitteilung an Betroffene. Der Kommission und ihren Mitarbeitern ist dabei insbesondere Auskunft zu ihren Fragen zu erteilen, Einsicht in alle Unterlagen, insbesondere in die gespeicherten Daten und in die Datenverarbeitungsprogramme, zu gewähren, die im Zusammenhang mit der Beschränkungsmaßnahme stehen, und jederzeit Zutritt in alle Diensträume zu gewähren. Über Übermittlungen des Bundesnachrichtendienstes an ausländische öffentliche Stellen gemäß § 7a wird die Kommission vom zuständigen Bundesministerium monatlich unterrichtet.

Die Mitglieder der G 10-Kommission nehmen eine verantwortungsvolle quasi-richterliche Aufgabe wahr. Ihre Prüfung tritt bis zur etwaigen Mitteilung einer Maßnahme an den Betroffenen an die Stelle des Rechtsweges. Das Bundesverfassungsgericht hatte diesbezüglich bereits in Leitsatz 4 seines Urteils vom 15. Dezember 1970 (2 BvF 1/69) ausgeführt, Artikel 10 Absatz 2 Satz 2 GG verlange, dass das Gesetz zu Artikel 10 GG eine Nachprüfung vorsehen müsse, die materiell und verfahrensmäßig der gerichtlichen Kontrolle gleichwertig sei, auch wenn der Betroffene keine Gelegenheit habe, in diesem „Ersatzverfahren“ mitzuwirken. In seinem Beschluss vom 13. Juli 1993 (1 BvR 1016/93) betont das Bundesverfassungsgericht zudem, dass die G 10-Kommission ein Kontrollorgan eigener Art außerhalb der rechtsprechenden Gewalt sei, das als Ersatz gerade für

den fehlenden gerichtlichen Rechtsschutz diene. Ihre Kontrollfunktion erstreckt sich in erster Linie auf die angeordneten, aber noch nicht vollzogenen Beschränkungsmaßnahmen, die sie zu genehmigen oder abzulehnen hat. Sie hat weiter die Genehmigung zu erteilen, wenn einem Betroffenen die Beschränkungsmaßnahme nicht mitgeteilt werden soll (§ 12 Absatz 1 Satz 5 G 10) und von Amts wegen sowie insbesondere auf Beschwerden eines Bürgers tätig zu werden, wenn er sein Grundrecht aus Artikel 10 GG verletzt glaubt (BVerfG, a.a.O., Rn. 4).

Im Rahmen der monatlichen Sitzungen der G 10-Kommission wurden alle im Berichtszeitraum zur Entscheidung anstehenden Beschränkungsmaßnahmen nach Einsichtnahme in die betreffenden Originalakten sowie nach ausführlicher Unterrichtung durch die in der Sitzung anwesenden Mitarbeiter der beantragenden Nachrichtendienste, der betroffenen Ministerien und des Bundeskanzleramtes im Detail erörtert und bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen genehmigt, ergänzt bzw. verlängert. Zu besonderen Vorkommnissen und aktuellen Entwicklungen in ihrem Zuständigkeitsbereich erbat die Kommission im Bedarfsfall ausführliche Berichte und ließ sich von den Mitarbeitern der Dienste eingehend die näheren Hintergründe erläutern. Darüber hinaus informierten sich die Mitglieder der Kommission und die Mitarbeiter des Sekretariats im Rahmen von Informations- und Kontrollbesuchen bei den Diensten über die konkrete Durchführung der betreffenden Maßnahmen und die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen. In diesem Rahmen wurde die Kommission auch über technische Neuerungen und aktuelle Entwicklungen unterrichtet. Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags entschied die Kommission auf Grund von Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von Beschränkungsmaßnahmen und setzte die Beschwerdeführer über das Ergebnis ihrer Entscheidung in Kenntnis.

III. Beschränkungen in Einzelfällen nach § 3 G 10

1. Allgemeine Voraussetzungen

Gemäß § 3 Absatz 1 G 10 in der Fassung vom 31. Juli 2009 durften Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 G 10 in Einzelfällen (sogenannte Individualmaßnahmen) im Berichtszeitraum unter den dort bezeichneten Voraussetzungen angeordnet werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass jemand

1. Straftaten des Friedensverrats oder des Hochverrats (§§ 80 bis 83 des Strafgesetzbuches),
2. Straftaten der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates (§§ 84 bis 86, 87 bis 89a des Strafgesetzbuches, § 20 Absatz 1 Nummer 1 bis 4 des Vereinsgesetzes),
3. Straftaten des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94 bis 96, 97a bis 100a des Strafgesetzbuches),
4. Straftaten gegen die Landesverteidigung (§§ 109e bis 109g des Strafgesetzbuches),
5. Straftaten gegen die Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages (§§ 87, 89, 94 bis 96, 98 bis 100, 109e bis 109g des Strafgesetzbuches in Verbindung mit § 1 des NATO-Truppen-Schutzgesetzes),
6. Straftaten nach
   a) den §§ 129a bis 130 des Strafgesetzbuches sowie
   b) den §§ 211, 212, 239a, 239b, 306 bis 306c, 308 Absatz 1 bis 3, § 315 Absatz 3, § 316b Absatz 3 und 316c Absatz 1 und 3 des Strafgesetzbuches, soweit diese sich gegen die freiheitliche Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richten, oder
7. Straftaten nach § 95 Absatz 1 Nummer 8 des Aufenthaltsgesetzes

plant, begeht oder begangen hat. Gleiches gilt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass jemand Mitglied einer Vereinigung ist, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, Straftaten zu begehen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind.

Gemäß § 3 Absatz 2 G 10 ist die Anordnung einer Beschränkungsmaßnahme nur zulässig, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Sie darf sich nur gegen den Verdächtigen (sogenannter Hauptbetroffener) oder gegen Personen richten, von denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass sie für den Verdächtigen bestimmte oder von ihm herrührende Mitteilungen

entgegennehmen oder weitergeben oder dass der Verdächtige ihren Anschluss benutzt (sogenannte Nebenbetroffene). Maßnahmen, die sich auf Sendungen beziehen, sind nur hinsichtlich solcher Sendungen zulässig, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie von dem, gegen den sich die Anordnung richtet, herrühren oder für ihn bestimmt sind. Abgeordnetenpost von Mitgliedern des Deutschen Bundestages und der Parlamente der Länder darf nicht in eine Maßnahme einbezogen werden, die sich gegen einen Dritten richtet.

2. Art und Umfang der Beschränkungsmaßnahmen

Die Anordnung einer Beschränkung im Einzelfall ist gemäß § 10 Absatz 5 Satz 1 G 10 auf höchstens drei Monate zu befristen. Sie kann gemäß § 10 Absatz 5 Satz 2 G 10 auf Antrag um jeweils nicht mehr als drei Monate verlängert werden, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen fortbestehen. Da der Berichtszeitraum 12 Monate umfasst, können die nachfolgend aufgeführten Individualmaßnahmen also aus dem Vorberichtszeitraum 2013 übernommen, im Berichtszeitraum 2014 neu begonnen und in diesem beendet oder verlängert worden sein.

Im Jahr 2014 genehmigte die G 10-Kommission dem BfV, dem BND und dem MAD im ersten Halbjahr und im zweiten Halbjahr jeweils 109 Beschränkungsmaßnahmen nach § 3 G 10. Im Vergleich dazu belief sich die Zahl der Beschränkungsmaßnahmen im Berichtszeitraum 2013 auf 97 Einzelmaßnahmen im ersten Halbjahr und 115 Einzelmaßnahmen im zweiten Halbjahr.

Auf das BfV entfielen 75 Einzelmaßnahmen im ersten und 73 Einzelmaßnahmen im zweiten Halbjahr 2014. Davon wurden im ersten Halbjahr12 neu begonnen und 63 aus dem Jahr 2013 fortgeführt. Im zweiten Halbjahr waren es 28 neu begonnene und 45 aus dem ersten Halbjahr 2014 fortgeführte Maßnahmen. Den Arbeitsbereich des BND betrafen 2014 im ersten Halbjahr 32 Anordnungen, von denen 26 aus dem Vorberichtszeitraum übernommen wurden. Im zweiten Halbjahr waren es 35 Anordnungen, von denen 21 aus der ersten Jahreshälfte übernommen wurden. Seitens des MAD wurden im ersten Halbjahr 2014 zwei Maßnahmen davon eine aus dem Vorberichtszeitraum übernommene sowie eine neu aufgenommene, und im zweiten Halbjahr eine neu aufgenommene Maßnahme nach § 3 G 10 durchgeführt.

Die Anzahl der Hauptbetroffenen nach § 3 Absatz 1 G 10 schwankte zwischen 351 im ersten und 345 im zweiten Halbjahr 2014 (erstes und zweites Halbjahr 2013: 342 und 354 Hauptbetroffene). Die Anzahl der Nebenbetroffenen nach § 3 Absatz 2 G 10 betrug im Jahr 2014 zwischen 380 im ersten und 308 im zweiten Halbjahr (erstes und zweites Halbjahr 2013: 391 und 412 Nebenbetroffene).

Die den Zuständigkeitsbereich des BfV betreffenden Anordnungen umfassten auch im Berichtsjahr 2014 einen Großteil der in § 3 Absatz 1 G 10 aufgeführten Straftaten. Sie betrafen – jeweils differenziert nach erstem und zweitem Halbjahr 2014 - insbesondere die Bereiche Islamismus (50 bzw. 47 Verfahren) und Ausländerextremismus (jeweils 4 Verfahren) sowie den nachrichtendienstlichen Bereich (19 bzw. 20 Verfahren). Im Bereich Linksextremismus gab es kein Verfahren, im Rechtsextremismus jeweils 2 Verfahren. Die Einzelmaßnahmen des BND waren ausschließlich dem islamistischen Bereich zuzuordnen. Beim MAD betraf eine Maßnahme ebenfalls den Bereich Islamismus, die andere war dem nachrichtendienstlichen Bereich zuzuordnen.

3. Mitteilungsentscheidungen, Beschwerden und Klageverfahren

Gemäß § 12 Absatz 1 Satz 1 G 10 sind Beschränkungsmaßnahmen nach § 3 G 10 dem Betroffenen nach ihrer Einstellung mitzuteilen. Die Mitteilung unterbleibt gemäß Satz 2 der Vorschrift, solange eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung nicht ausgeschlossen werden kann oder solange der Eintritt übergreifender Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes absehbar ist. Erfolgt die nach Satz 2 zurückgestellte Mitteilung nicht binnen zwölf Monaten nach Beendigung der Maßnahme, bedarf die weitere Zurückstellung der Zustimmung der G 10-Kommission. Die G 10-Kommission bestimmt die Dauer der weiteren Zurückstellung. Einer Mitteilung bedarf es nicht, wenn die G 10-Kommission einstimmig festgestellt hat, dass eine der Voraussetzungen in Satz 2 auch nach fünf Jahren nach Beendigung der Maßnahme noch vorliegt, sie mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft vorliegt und die Voraussetzungen für eine Löschung sowohl bei der erhebenden Stelle als auch beim Empfänger vorliegen.

Im Berichtszeitraum wurde im Rahmen von 137 Mitteilungsentscheidungen, bei denen es sich um 132 Fälle des BfV, 3 Fälle des BND und 2 Fälle des MAD handelte, zu insgesamt 904 aus der Überwachung ausgeschiedenen Personen und Institutionen (325 Haupt- und 579 Nebenbetroffene) geprüft, ob eine Mitteilung erfolgen kann.

Bei 380 Betroffenen (144 Hauptbetroffene, 236 Nebenbetroffene) wurde entschieden, diesen die Beschränkungsmaßnahme mitzuteilen (2013: 605 Betroffene, davon 203 Hauptbetroffene und 402 Nebenbetroffene).

Zu 474 Personen/Institutionen, von denen 152 Hauptbetroffene und 322 Nebenbetroffene waren, ergab die Prüfung, dass die in § 12 Absatz 1 G 10 genannten Voraussetzungen für eine Mitteilung noch nicht gegeben waren. Die Mitteilungen wurden daher vorerst beziehungsweise weiterhin zurückgestellt. Gründe hierfür waren überwiegend, dass eine Wiederaufnahme der Maßnahme möglich war oder anderweitige nachrichtendienstliche Ermittlungen weiterhin erfolgten. Bei den gemäß § 3 Absatz 2 G 10 einbezogenen Nebenbetroffenen unterblieb die Mitteilung in erster Linie wegen des mutmaßlichen Fortbestandes der persönlichen Beziehungen zu den Hauptbetroffenen beziehungsweise zu anderen Personen aus deren Umfeld. Die G 10-Kommission entschied mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts regelmäßig, dass spätestens nach zwei Jahren erneut überprüft werden sollte, ob eine Mitteilung erfolgen kann.

Bei 50 Betroffenen (29 Hauptbetroffene, 21 Nebenbetroffene) stellte die G 10-Kommission einstimmig fest, dass es einer Mitteilung endgültig nicht bedürfe. Im vorherigen Berichtszeitraum 2013 handelte es sich demgegenüber um insgesamt 260 Betroffene (189 Hauptbetroffene, 71 Nebenbetroffene), bei denen die G 10-Kommission einstimmig entschieden hatte, endgültig keine Mitteilung über die Durchführung der G 10-Maßnahme zu erteilen.

Gemäß § 13 G 10 ist gegen die Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen nach § 3 G 10 und ihren Vollzug der Rechtsweg vor der Mitteilung an den Betroffenen nicht zulässig. Das bedeutet, dass ein Betroffener die Rechtmäßigkeit der Anordnung und der Durchführung der betreffenden Maßnahme erst gerichtlich überprüfen lassen kann, nachdem ihm die Maßnahme mitgeteilt wurde.

Im Berichtszeitraum waren im ersten Halbjahr 2014 zu insgesamt vier durchgeführten Beschränkungsmaßnahmen Klageverfahren anhängig, wobei keine weitere Beschränkung Klagegegenstand wurde. Im zweiten Halbjahr 2014 wurden fünf weitere Beschränkungen Klagegegenstand. Eine im August 2014 eingereichte Klage wurde im Oktober 2014 wieder zurückgenommen. Ein weiteres Verfahren ist nach Einräumung der Rechtswidrigkeit der Maßnahme wegen nicht ausreichender Darlegung der Subsidiarität im Dezember 2014 übereinstimmend für erledigt erklärt worden, so dass zum Ende des Berichtszeitraumes noch sieben Klageverfahren anhängig waren.

Im Jahr 2014 gingen bei der G 10-Kommission insgesamt 14 Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern im Sinne des § 15 Absatz 5 Satz 1 G 10 ein, die Eingriffe in ihr Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis durch einen Nachrichtendienst vermuteten. In sämtlichen Fällen konnte die G 10-Kommission feststellen, dass Rechte der Beschwerdeführer aus Artikel 10 GG nicht verletzt worden waren.

IV. Strategische Beschränkungen nach § 5 G 10

1. Allgemeine Voraussetzungen

Von Strategischen Beschränkungen spricht man, wenn nicht der Brief-, Post- oder Fernmeldeverkehr einer bestimmten Person (Beschränkung im Einzelfall), sondern internationale Telekommunikationsbeziehungen, bei denen die Übertragung gebündelt erfolgt, nach Maßgabe einer gesetzlich festgelegten Maximalquote anteilig überwacht werden. Aus einer großen Menge verschiedenster Verbindungen werden mit Hilfe von Suchbegriffen einzelne erfasst und ausgewertet.

Solche Beschränkungen waren im Berichtszeitraum gemäß § 5 Absatz 1 Satz 3 G 10 nur zur Sammlung von Informationen über Sachverhalte zulässig, deren Kenntnis notwendig ist, um die Gefahr

1. eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland,
2. der Begehung internationaler terroristischer Anschläge mit unmittelbarem Bezug zur Bundesrepublik Deutschland,
3. der internationalen Verbreitung von Kriegswaffen im Sinne des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen sowie des unerlaubten Außenwirtschaftsverkehrs mit Waren, Datenverarbeitungsprogrammen und Technologien in Fällen von erheblicher Bedeutung,
4. der unbefugten gewerbs- oder bandenmäßig organisierten Verbringung von Betäubungsmitteln in das Gebiet der Europäischen Union in Fällen von erheblicher Bedeutung mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland,
5. der Beeinträchtigung der Geldwertstabilität im Euro-Währungsraum durch im Ausland begangene Geldfälschungen,
6. der international organisierten Geldwäsche in Fällen von erheblicher Bedeutung oder

7. des gewerbsmäßig oder bandenmäßig organisierten Einschleusens von ausländischen Personen in das Gebiet der Europäischen Union in Fällen von erheblicher Bedeutung mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland
   a) bei unmittelbarem Bezug zu den Gefahrenbereichen nach den Nummern 1 bis 3 oder
   b) in Fällen, in denen eine erhebliche Anzahl geschleuster Personen betroffen ist, insbesondere wenn durch die Art der Schleusung von einer Gefahr für ihr Leib oder Leben auszugehen ist, oder
   c) in Fällen von unmittelbarer oder mittelbarer Unterstützung oder Duldung durch ausländische öffentliche Stellen

rechtzeitig zu erkennen und einer solchen Gefahr zu begegnen.

Gemäß § 5 Absatz 2 G 10 darf der BND hierfür nur Suchbegriffe verwenden, die zur Aufklärung von Sachverhalten über den in der Anordnung bezeichneten Gefahrenbereich bestimmt und geeignet sind. Es dürfen keine Suchbegriffe verwendet werden, die Identifizierungsmerkmale enthalten, die zu einer gezielten Erfassung bestimmter Telekommunikationsanschlüsse führen, oder den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen. Dies gilt nicht für Telekommunikationsanschlüsse im Ausland, sofern ausgeschlossen werden kann, dass Anschlüsse, deren Inhaber oder regelmäßige Nutzer deutsche Staatsangehörige sind, gezielt erfasst werden.

Für die Bestimmung der betroffenen Telekommunikationsbeziehungen durch das Bundesministerium des Innern ist gemäß § 5 Absatz 1 Satz 2 G 10 die Zustimmung des Parlamentarischen Kontrollgremiums erforderlich. Über die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Anordnung einschließlich der verwendeten Suchbegriffe entscheidet die G 10-Kommission.

2. Art und Umfang der Beschränkungsmaßnahmen

Mit Zustimmung der G 10-Kommission ordnete das Bundesministerium des Innern im Berichtszeitraum zu folgenden drei Gefahrenbereichen G 10-Maßnahmen an:

– Begehung internationaler terroristischer Anschläge mit unmittelbarem Bezug zur Bundesrepublik Deutschland („Internationaler Terrorismus“, § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 G 10),
– internationale Verbreitung von Kriegswaffen im Sinne des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen sowie des unerlaubten Außenwirtschaftsverkehrs mit Waren, Datenverarbeitungsprogrammen und Technologien in Fällen von erheblicher Bedeutung („Proliferation und Konventionelle Rüstung“, § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 3 G 10) und
– gewerbs- oder bandenmäßig organisiertes Einschleusen von ausländischen Personen in das Gebiet der Europäischen Union in Fällen von erheblicher Bedeutung mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland bei unmittelbarem Bezug zu den Gefahrenbereichen nach § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 bis 3 G 10 oder in Fällen, in denen eine erhebliche Anzahl geschleuster Personen betroffen ist, insbesondere wenn durch die Art der Schleusung von einer Gefahr für ihr Leib oder Leben auszugehen ist, oder in Fällen von unmittelbarer oder mittelbarer Unterstützung oder Duldung durch ausländische öffentliche Stellen („Illegale Schleusung“, § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 7 G 10).

Im Gefahrenbereich „Internationaler Terrorismus“ waren im Jahr 2014 im ersten Halbjahr 973 (841 formale, 132 inhaltliche) und im zweiten Halbjahr 949 ausschließlich formale Suchbegriffe angeordnet. Anhand dieser Suchbegriffe qualifizierten sich im Berichtszeitraum insgesamt 14.604 Telekommunikationsverkehre für diesen Gefahrenbereich. Davon waren einer aus dem Bereich Faxerfassung, vier aus dem Bereich Telex-Erfassung und 197 aus dem Bereich Spracherfassung. Ferner wurden 1.073 Verkehrsdatensätze und 13.329 SMS-Nachrichten erfasst. Im Vorberichtszeitraum 2013 betrug die Gesamtzahl der erfassten Verkehre noch 906. Im Ergebnis wurden 63 der erfassten Telekommunikationsverkehre als nachrichtendienstlich relevant eingestuft (2013: 73 Telekommunikationsverkehre).

Im Gefahrenbereich „Proliferation und konventionelle Rüstung“ waren 2014 in der ersten Jahreshälfte 11.670 (10.238 formale, 1.432 inhaltliche) und im zweiten Halbjahr 2.087 ausschließlich formale Suchbegriffe angeordnet. Es qualifizierten sich anhand der angeordneten Suchbegriffe 10.588 Telekommunikationsverkehre. Davon waren 9.812 aus dem Bereich der E-Mail-Erfassung, 46 aus dem Bereich Faxerfassung, 178 aus dem Bereich Telex-Erfassung und 550 aus dem Bereich Spracherfassung. Daneben wurden zwei SMS-Nachrichten erfasst. Im Vorberichtszeitraum 2013 handelte es sich noch um 14.411 Verkehre. 2 der erfassten Telekommunikationsverkehre wurden schließlich als nachrichtendienstlich relevant eingestuft. Im Vorberichtszeitraum belief sich die Zahl der als nachrichtendienstlich relevant eingestuften Verkehre auf insgesamt 32.

Für den Gefahrenbereich „Illegale Schleusung“ waren in bis zur Einstellung der Maßnahme im ersten Halbjahr 2014 28 formale Suchbegriffe angeordnet. Anhand der genehmigten Suchbegriffe qualifizierten sich 17 Telekommunikationsverkehre. Dabei handelte es sich um Verkehrsdatensätze. Im Vorberichtszeitraum 2013 waren es 84Verkehre. Keiner der erfassten Telekommunikationsverkehre wurde als nachrichtendienstlich relevant eingestuft (2013: 13 Telekommunikationsverkehre).

3. Mitteilungsentscheidungen und Klageverfahren

Gemäß § 12 Absatz 2 Satz 1 G 10 sind auch Beschränkungsmaßnahmen nach § 5 G 10 dem Betroffenen nach ihrer Einstellung mitzuteilen, sofern die personenbezogenen Daten nicht unverzüglich gelöscht wurden.

Im Berichtszeitraum wurden der G 10-Kommission 15 Mitteilungsangelegenheiten zu Erfassungen nach § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 G 10 aus dem Bereich „Internationaler Terrorismus“ zur Entscheidung vorgelegt. Die Kommission stimmte in fünf Fällen einer vorläufigen und in einem Fall einer endgültigen Nichtmitteilung zu. In vier weiteren Fällen teilte der BND den Betroffenen die Beschränkung mit. In weiteren fünf Fällen wurde die G 10-Kommission über Verkehrsdatenerfassungen unterrichtet, bei denen die Gesprächspartner durch den BND abschließend nicht zu ermitteln waren.

Außerdem wurde die G 10-Kommission im Berichtszeitraum über drei Mitteilungsfälle aus dem Gefahrenbereich „Illegale Schleusung“ unterrichtet. In einem Fall wurde die Kommission über Verkehrsdatenerfassungen aus den Jahren 2011 und 2012 unterrichtet, bei denen die Gesprächspartner durch den BND abschließend nicht zu ermitteln waren. In einem weiteren Fall teilte der BND dem Betroffenen die Erfassung mit. Im dritten Fall unterrichtete der BND zu Verkehrsdatenerfassungen aus den Jahren 2012 und 2013. Die G 10-Kommission stimmte einer vorläufigen Nichtmitteilung zu.

Im Berichtszeitraum entschied das Bundesverwaltungsgericht über eine Klage gegen die strategische Beschränkung des E-Mails-Verkehrs des BND nach § 5 G 10 aus dem Jahr 2010 mit Urteil vom 28. Mai 2014. Die Klage wurde als unzulässig zurückgewiesen, weil der Kläger kein konkretes Feststellungsinteresse geltend machen konnte. Eine konkret feststehende Betroffenheit von den Beschränkungsmaßnahmen des BND konnte nicht glaubhaft gemacht werden. Im Dezember 2014 erhob der Kläger Klage gegen die strategische Fernmeldeaufklärung des BND im Jahre 2012 sowie auf Unterlassung der Speicherung und Nutzung von Verkehrsdaten des Klägers bzw. deren Löschung.

V. Strategische Beschränkungen nach § 8 G 10

Gemäß § 8 Absatz 1 G 10 dürfen auf Antrag des BND Beschränkungen für internationale Telekommunikationsbeziehungen im Sinne des § 5 Absatz 1 Satz 1 G 10 auch angeordnet werden, wenn dies erforderlich ist, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für Leib oder Leben einer Person im Ausland rechtzeitig zu erkennen oder ihr zu begegnen und dadurch Belange der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar in besonderer Weise berührt sind. Die Regelung zielt vor allem auf Entführungen deutscher Staatsangehöriger im Ausland ab.

Die jeweiligen Telekommunikationsbeziehungen werden von dem gemäß § 10 Absatz 1 G 10 zuständigen Bundesministerium des Innern mit Zustimmung des Parlamentarischen Kontrollgremiums bestimmt. Die Zustimmung bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder. Die Bestimmung tritt spätestens nach zwei Monaten außer Kraft. Eine erneute Bestimmung ist zulässig, soweit ihre Voraussetzungen fortbestehen. Bei Gefahr im Verzuge kann die Zustimmung gemäß § 14 Absatz 2 G 10 durch den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter vorläufig erteilt werden. Die Zustimmung des Parlamentarischen Kontrollgremiums ist unverzüglich einzuholen. Die vorläufige Zustimmung tritt spätestens nach zwei Wochen außer Kraft.

Erteilt das Parlamentarische Kontrollgremium die Zustimmung, kann das Ministerium auf Antrag des BND innerhalb des vom Gremium genehmigten Rahmens die Beschränkung mit Hilfe bestimmter Suchbegriffe anordnen. Diese Anordnung muss von der G 10-Kommission genehmigt werden. Bei Gefahr im Verzuge kann das Ministerium den Vollzug der Beschränkungsmaßnahme bereits vor der Unterrichtung der Kommission anordnen. Anordnungen, die die Kommission für unzulässig oder nicht notwendig erklärt, hat das zuständige Bundesministerium unverzüglich aufzuheben. In den Fällen des § 8 G 10 tritt diese Anordnung außer Kraft, wenn Sie nicht binnen drei Tagen vom Vorsitzenden oder seinem Stellvertreter bestätigt wird. Die Bestätigung der Kommission ist unverzüglich nachzuholen (§ 15 Absatz 6 Sätze 4 und 5 G 10).

Der BND führte im ersten Halbjahr 2014 sechs und im zweiten Halbjahr 2014 vier Maßnahmen durch. Alle Maßnahmen betrafen Entführungen deutscher Staatsangehöriger im Ausland.

Gemäß § 12 Absatz 2 Satz 1 G 10 sind auch Beschränkungsmaßnahmen nach § 8 G 10 dem Betroffenen nach ihrer Einstellung mitzuteilen, sofern die personenbezogenen Daten nicht unverzüglich gelöscht wurden. Im Berichtszeitraum wurden der G 10-Kommission zwei solcher Mitteilungsfälle zur Entscheidung vorgelegt. Die Kommission stimmte in einem der Fälle einer vorläufigen Nichtmitteilung zu. In einem weiteren Fall nahm die Kommission die Entscheidung des BND, die Erfassung mitzuteilen, zur Kenntnis.

VI. Übermittlungen nach § 7a G 10

Gemäß § 14 Absatz 1 Satz 2 G 10 in der Fassung vom 31. Juli 2009 erstreckt sich die Berichtspflicht des Parlamentarischen Kontrollgremiums gegenüber dem Deutschen Bundestag auch auf § 7a G 10, der im Berichtszeitraum Übermittlungen von durch Beschränkungen nach § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2, 3 und 7 G 10 erhobenen personenbezogenen Daten durch den BND an die mit nachrichtendienstlichen Aufgaben betrauten ausländischen öffentlichen Stellen regelt. Der BND übermittelte im Berichtszeitraum keine G 10-Meldungen an ausländische öffentliche Stellen.

Berlin, 27. Januar 2016

Clemens Binninger
Vorsitzender



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333